

Distr.: General
7 May 2015
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة التاسعة والعشرون

البندان ٢ و ٣ من جدول الأعمال

التقرير السنوي لمفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان

وتقارير المفوضية السامية والأمين العام

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية

والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير مرحلي مقدم من مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان
بشأن الخيارات القانونية والتدابير العملية لتحسين إتاحة سبل
الانتصاف لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بأنشطة الأعمال

موجز

يُقدّم هذا التقرير عملاً بالفقرة ٧ من قرار مجلس حقوق الإنسان ٢٦/٢٢، الذي طلب فيه المجلس إلى مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أن تواصل عملها لتيسير تبادل واستكشاف المجموعة الكاملة من الخيارات القانونية والتدابير العملية لتحسين إتاحة سبل الانتصاف لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بأنشطة الأعمال. ويورد التقرير معلومات عن مشروع المساءلة والانتصاف الذي وضعته مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بشأن مساءلة الشركات والوصول إلى سبل الانتصاف القضائية في حالات تورط قطاع الأعمال في انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. ويعرض التقرير أهم مسارات عمل المشروع، وعملياته الخاصتين بالبحوث التكميلية لجمع البيانات والمساهمات، والتقدم المحرز حتى الآن، ويسلط الضوء على النتائج الأولية والمجالات الرئيسية التي تتطلب مزيداً من التحقيق والتي تنبثق من البحوث والدراسات التمهيديّة التي تتناول مسارين من مسارات العمل الرئيسية الستة.



الرجاء إعادة الاستعمال

(A) GE.15-09098 260515 260515



* 1 5 0 9 0 9 8 *

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٣	١٢-١	.....	أولاً - مقدمة
٣	٥-١	.....	ألف - المعلومات الأساسية والولاية
٥	١٢-٦	.....	باء - الأهداف والنطاق
٧	٢٢-١٣	.....	ثانياً - مشروع المساواة والانتصاف
٧	١٣	.....	ألف - لمحة عامة عن عناصر المشروع
٨	٢٠-١٤	.....	باء - المشاورات العالمية على الإنترنت وعملية المقارنة المفصلة
١٠	٢٢-٢١	.....	جيم - المشاورات والخطوات المقبلة
١٠	٤٦-٢٣	.....	ثالثاً - البحوث الأولية: النواتج والمسائل الرئيسية
١٠	٣٢-٢٣	.....	ألف - الأعمال التحضيرية المتعلقة بالعنصر ٢ من المشروع: أدوار ومسؤوليات الدول المهتمة
١٣	٣٧-٣٣	.....	باء - استعراض تدخلات الدول في حالات تأكيد محاكم الولايات المتحدة ولايتها القضائية خارج إقليمها في القضايا المنظور فيها بموجب قانون دعاوى الضرر التي يرفعها الأجانب
١٦	٤٠-٣٨	.....	جيم - استقصاء بشأن الأحكام الرئيسية وممارسات الدول بموجب مجموعة مختارة من صكوك منظمة العمل الدولية
١٧	٤٦-٤١	.....	دال - الأعمال التحضيرية المتعلقة بالعنصر ٣ من المشروع: تجاوز العقوبات المالية التي تعترض الدعاوى القانونية
١٩	٥٣-٤٧	.....	رابعاً - ملاحظات ختامية

أولاً - مقدمة

ألف - المعلومات الأساسية والولاية

١ - إن إتاحة سبل انتصاف فعالة للمتأثرين بانتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بأنشطة الأعمال ركيزة من الركائز الثلاث للمبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان (A/HRC/17/31، المرفق) التي أقرها مجلس حقوق الإنسان في حزيران/يونيه ٢٠١١. وحق ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان في الانتصاف مبدأ أساسي من مبادئ النظام الدولي لحقوق الإنسان. وتقرّ المبادئ التوجيهية بأن ضمان الوصول إلى سبيل انتصاف فعال جزء من واجب جميع الدول منع أطراف ثالثة، بما فيها مؤسسات الأعمال، من ارتكاب انتهاكات حقوق الإنسان داخل إقليمها و/أو ولايتها القضائية. وينص المبدأ التوجيهي ٢٦ على أن تتخذ الدول التدابير المناسبة لكفالة فعالية الآليات القضائية المحلية عند تناول انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بأنشطة الأعمال، بما في ذلك النظر في سبل الحد من الحواجز القانونية والعملية وما إلى ذلك من الحواجز ذات الصلة التي يمكن أن تؤدي إلى الحرمان من الوصول إلى سبل الانتصاف.

٢ - وفي التعليق على المبدأ التوجيهي ٢٦، يُسلّط الضوء على التحديات التي يواجهها الأفراد الذين يلتمسون الانتصاف في حالات انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بأنشطة الأعمال. وقد أكدت البحوث المستفيضة التي أجرتها منظمات المجتمع المدني وجهات أخرى بشأن إمكانية الوصول إلى الآليات القضائية وجدواها باعتبارها وسيلة للانتصاف في حالات انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بأنشطة الأعمال، أن المتأثرين سلباً بهذه الانتهاكات كثيراً ما يكافحون من أجل الوصول إلى سبل انتصاف فعالة. ولوحظت مشاكل خاصة في حالات يمكن أن تشكل انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان وجرائم دولية، غالباً ما يُجرّم فيها الضحايا من الحصول على أي تعويض يُذكر، بسبب الأثر المشترك الناجم عن عوامل كالافتقار إلى آليات قضائية محلية سليمة الأداء، وعدم وضوح المعايير القانونية ذات الصلة، والخوف من الأعمال الانتقامية ضد الضحايا والشهود.

٣ - وفي عام ٢٠١٣، طلبت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (المفوضية)، في إطار ولايتها الرئيسية المتمثلة في النهوض بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها على الصعيد العالمي، وعملها المتواصل من أجل التقدم في تنفيذ المبادئ التوجيهية، إجراء دراسة أولية لفعالية الآليات القضائية المحلية في القضايا التي يُدعى فيها تورط قطاع الأعمال في انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان^(١). ولدى استعراض الأدلة المستمدة من التجربة في ١١ ولاية قضائية مختلفة

(١) Jennifer Zerk, "Corporate liability for gross human rights abuses: towards a fairer and more effective system of domestic law remedies", دراسة أعدتها المفوضية في شباط/فبراير ٢٠١٤ www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRstudyondomesticlawremedies.aspx. تشير مؤلفة الدراسة إلى أن المفوضية تورد في دليلها التفسيري بشأن مسؤولية الشركات عن احترام حقوق الإنسان أنه لا يوجد في القانون الدولي أي تعريف موحد للانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، وهي لا تسعى لوضع

وزهاء ٤٠ قضية قانونية، خلصت الدراسة إلى أن النظام الحالي لسبل الانتصاف القانونية المحلية في هذا النوع من القضايا "يعاني من الثغرات ولا يتيح إمكانية التنبؤ وكثيراً ما يكون هشاً وغير فعال"^(٢). وبينت الدراسة عدداً من المجالات التي يمكن أن تساعد فيها زيادة توضيح السياسات والمبادئ على تحسين فرص وصول الضحايا إلى سبل الانتصاف، ودعت أيضاً إلى إيلاء مزيد من الاهتمام للأسباب الكامنة وراء ما يبدو أنه عدد ضئيل من مؤسسات الأعمال الخاضعة للملاحقة أمام المحاكم الوطنية بسبب تورطها في انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. وبعد أن صدرت الدراسة، في شباط/فبراير ٢٠١٤، دعت المفوضية جميع أصحاب المصلحة إلى الرد على النتائج الرئيسية^(٣). وجرّت هذه العملية التشاركية العامة في النصف الأول من عام ٢٠١٤. واستناداً إلى نتائج الدراسة وورقات المعلومات التي قدمها أصحاب المصلحة، وضعت المفوضية خططاً لمزيد من العمل خضعت لاستعراض الخبراء في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤. وتألّف فريق خبراء الاستعراض التابع للمفوضية من ممثلي الدول ووكالات الأمم المتحدة ومنظمات الأعمال والنقابات ومكاتب المحاماة وغرف المحامين والمؤسسات الأكاديمية ومجموعات المجتمع المدني.

٤- وسلم مجلس حقوق الإنسان بالحاجة إلى زيادة التركيز الدولي على مسألة الوصول إلى سبل الانتصاف، وبالحاجة إلى توجيهات إضافية بشأن تنفيذ الركيزة المتعلقة بالوصول إلى سبل الانتصاف في إطار المبادئ التوجيهية، فطلب إلى المفوضية السامية، في الفقرة ٧ من قراره ٢٢/٢٦، أن تواصل عملها لتيسير تبادل واستكشاف المجموعة الكاملة من الخيارات القانونية والتدابير العملية لتحسين إتاحة سبل الانتصاف لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بأنشطة الأعمال، وأن تتولّى، بالتعاون مع الفريق العامل المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال، تنظيم مشاورات مع الخبراء والدول وأصحاب المصلحة المعنيين الآخرين لتيسير التفاهم وتعزيز التوافق فيما بين مختلف الآراء. وطلب المجلس أيضاً إلى المفوضية السامية أن تنشر تقريراً مرحلياً عن ذلك العمل قبل دورته التاسعة والعشرين، وأن تقدم إليه تقريراً نهائياً كي ينظر فيه خلال دورته الثانية والثلاثين.

٥- وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤، أطلقت المفوضية، في إطار الرد على المسائل المحددة الواردة في الدراسة الأولية وما تلاها من ورقات واجتماعات الخبراء، وعملاً بالولاية التي أسندتها

تعريفها الخاص. ومع ذلك، فوفقاً للدليل التفسيري أيضاً، تشمل تلك الانتهاكات عموماً الممارسات التالية: الإبادة الجماعية والرق والممارسات الشبيهة بالرق والإعدام بإجراءات موجزة أو تعسفاً والتعذيب وحالات الاختفاء القسري والاحتجاز التعسفي وفترات طويلة والتمييز المنهجي. ويمكن أيضاً اعتبار أنواع انتهاكات حقوق الإنسان الأخرى، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، انتهاكات جسيمة إذا كانت خطيرة ومنهجية، مثل الانتهاكات التي ترتكب على نطاق واسع أو التي تستهدف مجموعات سكانية معينة. يمكن الاطلاع على الدليل التفسيري على الرابط التالي:

www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_En.pdf.

(٢) Jennifer Zerk, "Corporate liability for gross human rights abuses"، الصفحة ٧.

(٣) يمكن الاطلاع على موجز ورقات المعلومات المقدمة على الرابط التالي:

www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/DomesticLawRemedies/RemedyProject1.pdf

إليها مجلس حقوق الإنسان، مشروع المساءلة والانتصاف إسهاماً منها في جعل الاستجابات القانونية المحلية أعدل وأكثر فعالية لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بأنشطة الأعمال، ولا سيما في قضايا الانتهاكات الجسيمة. ووفقاً لقرار المجلس ٢٢/٢٦، ستقدم المفوضية تقريراً عن نتائج المشروع إلى المجلس في دورته الثانية والثلاثين. ويقدم هذا التقرير لمحة عامة عن المشروع ونطاقه ومنهجيته، وعن التقدم المحرز حتى الآن والنتائج الرئيسية التي عادت بها مختلف أنشطة البحث التحضيرية.

باء- الأهداف والنطاق

٦- الهدف العام من مشروع المساءلة والانتصاف هو وضع توصيات وتوجيهات للدول بشأن كيفية التوصل إلى إقامة نظام لسبل الانتصاف القانونية المحلية يكون أعدل وأكثر فعالية في قضايا انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بأنشطة الأعمال، ولا سيما في قضايا الانتهاكات الجسيمة.

٧- وتفهم المفوضية من "نظام لسبل الانتصاف القانونية المحلية يكون أعدل وأكثر فعالية" نظاماً يتيح فيه لجميع الضحايا، بدون تمييز، سبيل انتصاف فعال، ولا يُحرم فيه أحد من الوصول إلى العدالة بسبب موقعه؛ ويمكن فيه للضحايا التماس العدالة أياً كانت مواردهم المالية؛ ويستند إلى معايير واضحة بشأن سلوك الشركات؛ وتكفل فيه إجراءات الإنفاذ والعقاب المساءلة، وتسهم في منع الضرر في المستقبل.

٨- وتحقيقاً لهذه الغاية، يسعى المشروع إلى بلوغ هدفين رئيسيين هما:

- (أ) توضيح معايير واختبارات المسؤولية القانونية للشركات بموجب القانون المحلي؛
- (ب) وضع توصيات وتوجيهات موثوقة وعملية للدول بشأن كل عنصر من عناصر المشروع الستة (انظر الفرع الثاني - ألف)، ليتسنى تنفيذ المبادئ التوجيهية تنفيذاً أقوى وأكثر اتساقاً، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بتورط قطاع الأعمال في انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان.

٩- وثمة أسباب استراتيجية وموضوعية ومنهجية وراء قرار التركيز على قضايا الانتهاكات الجسيمة قبل غيرها. فأولاً، تُبرّر الأولوية المعطاة لها بخطورة الآثار المترتبة عليها في الضحايا. وثانياً، يطرح تورط قطاع الأعمال في الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، مثلما ذكر أعلاه، مجموعة خاصة من التحديات تحول دون الوصول إلى سبل الانتصاف. وثالثاً، من المرجح، نتيجة للخطوات التي اتخذتها بالفعل دول كثيرة لضمان المعاقبة محلياً على الجرائم الدولية، أن يكون التركيز على أخطر أشكال انتهاكات حقوق الإنسان أجدى وأوضح منطلق لإجراء تحليل مقارنة وثيق. غير أن ذلك لا يعني بأي حال من الأحوال أن تركز الدول في عملها التنظيمي على الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان المتصلة بأنشطة الأعمال دون غيرها. بل على

العكس من ذلك، فإن المفوضية، إذ تدرك أن المبادئ التوجيهية تتناول مجموع آثار قطاع الأعمال في حقوق الإنسان، وأن من المستحيل، أو من غير المستصوب، في سياقات كثيرة انتقاء نظم متخصصة لفئة معينة من انتهاكات حقوق الإنسان، ستبحث نتائج مشروع المساءلة والانتصاف لاستخلاص الدروس المتعلقة بالوصول إلى سبل الانتصاف في جميع الحالات، لا في أخطرها فحسب.

١٠- وسيركز مشروع المساءلة والانتصاف على الآليات القضائية التي تتيح الوصول إلى سبل الانتصاف. ولا يُقصد من ذلك التقليل من أهمية الآليات غير القضائية التي هي جزء من نظام شامل قائم على مستوى الدولة للانتصاف من انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بأنشطة الأعمال، مثلما يرد في المبدأ التوجيهي ٢٧. ومع ذلك، ونظراً إلى تركيز المشروع على أخطر الحالات، التي قد تثير بحكم طبيعتها مسائل يمكن أن تنطوي على سلوك جنائي، من المناسب التركيز على الآليات المحلية المسؤولة عن إنفاذ القانون الجنائي. وستُجمع البيانات المتعلقة باستخدام الآليات غير القضائية (انظر الفرع الثاني - باء)، لأن المفوضية تقرر بالدور الذي يمكن أن تؤديه هذه الآليات في خفض تكاليف تسوية المنازعات وفي إتاحة مزيد من الفرص أمام الضحايا للوصول إلى سبل انتصاف فعالة. ومع ذلك، لا بد من دعم الآليات غير القضائية بآليات قضائية فعالة لكي يتسنى للدول بالفعل أن تسائل مؤسسات الأعمال وتكفل الوصول إلى سبل الانتصاف في أخطر الحالات.

١١- وأخيراً، رغم أن المشروع يركز على المسائل المتعلقة بالوصول إلى سبل الانتصاف، لا بد أن تبذل الدول ومؤسسات الأعمال مزيداً من الجهود المتضافرة لتحديد ممارسات وسياسات وقائية أفضل بشأن انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بأنشطة الأعمال. ومع أن وضع الممارسات والسياسات الوقائية يتجاوز نطاق المشروع، تقرر المنهجية المتبعة بالعلاقة التي يمكن أن تقوم بين الجهود الوقائية التي تبذلها مؤسسة الأعمال وما يقع عليها من مخاطر ومسؤوليات قانونية. وفي إطار المشروع، ستُجمع إسهامات من العديد من الولايات القضائية المختلفة بشأن مسائل من قبيل ما يمكن أن يترتب على بذل العناية الواجبة في مجال حقوق الإنسان من أثر في المسؤولية القانونية وفي العقاب، من أجل زيادة استكشاف الروابط القائمة بين الوقاية والمسؤولية القانونية. وسيُضطلع بهذا العمل كي يتسنى للتوصيات المنبثقة من المشروع أن تتناول، قدر الإمكان، الحاجة إلى الوقاية وإلى سبل الانتصاف.

١٢- وولاية مشروع المساءلة والانتصاف مستقلة عما قرره مجلس حقوق الإنسان في قراره ٩/٢٦ من إجراء يتعلق بإنشاء فريق عامل حكومي دولي مفتوح العضوية يُعنى بالشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال لإعداد صك دولي ملزم قانوناً، ولكنها قد تكون مكتملة لهذا الإجراء. وليس هناك علاقة تربط المشروع بالمفاوضات على هذا الصك. ومع ذلك، يمكن أن يعتمد الفريق العامل الحكومي الدولي في مناقشاته على النتائج المنبثقة من المشروع، إذا قرر ذلك.

ثانياً - مشروع المساواة والانتصاف

ألف - لمحة عامة عن عناصر المشروع

١٣ - يتألف مشروع المساواة والانتصاف من ستة عناصر مترابطة وإن اختلفت. واختير كل عنصر بناءً على مسائل رئي في البحوث وأثناء المشاورات أنها تتطلب مزيداً من التوضيح من حيث السياسة العامة والمبادئ. واثبتت العناصر أيضاً بسبب قيمتها الاستراتيجية واحتمال أن تؤدي إلى نتائج يمكن أن تغير وضع أصحاب المصلحة المتأثرين في الأجلين القريب والمتوسط. ورغم أن كل عنصر يتميز عن غيره وله منهجية خاصة به، فإن هناك صلات هامة تربطه بباقي العناصر. وتقوم المنهجية في جميع الحالات على إسهامات ومشاورات شاملة من أصحاب المصلحة المتعددين والخبراء. وفيما يلي عناصر المشروع الستة:

(أ) العنصر ١ من المشروع، بشأن اختبارات القانون المحلي لمساءلة الشركات. سيوضح هذا العنصر كيف تحدد النظم القانونية المحلية المختلفة وتُقيّم المسؤولية القانونية للشركات عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. وسيبين الممارسات السليمة لإرشاد الدول في تحديد العوامل التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار لدى تقييم مسؤولية الشركات في حالات ادعاء تورطها في انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان. وستُجمع المعلومات، في المقام الأول، عن طريق المشاورات العالمية على الإنترنت ومن خلال عملية المقارنة المفصلة المبينة أدناه (انظر الفرع الثاني - باء)؛

(ب) العنصر ٢ من المشروع، بشأن أدوار ومسؤوليات الدول المهتمة. سيستكشف هذا العنصر ممارسات الدول ومواقفها فيما يتعلق باستخدام المناسب للولاية القضائية خارج الإقليم والتدابير المحلية التي تترتب عليها آثار خارج الحدود الإقليمية. وسيحدد الممارسات السليمة لإرشاد الدول في إدارة المسائل العابرة للحدود ويستكشف النماذج الممكنة للتعاون الدولي والثنائي. وسيجري التحليل، في المقام الأول، من خلال عمل مباشر مع ممثلي الحكومة تكمله مشاورات ومناقشات أصحاب المصلحة وهم كثير. وقد أجريت دراسات تمهيدية لممارسات الدول في قضايا حقوق العمل، ولممارساتها ومواقفها الحالية فيما يتعلق باستخدام الولاية القضائية خارج الإقليم، ترد أمثلة عليها من خلال موجزات أصدقاء المحكمة المقدمة من دول ذات سيادة في القضايا المتعلقة بقانون دعاوى الضرر التي يرفعها الأجانب أمام محاكم الولايات المتحدة الأمريكية. وسيستهدى بنتائج هذه الدراسات التمهيدية عند الاضطلاع بالأنشطة والمناقشات في المستقبل (انظر الفرع الثالث - باء وجيم)؛

(ج) العنصر ٣ من المشروع، بشأن تجاوز العقوبات المالية التي تعترض الدعاوى القانونية. سيبحث هذا العنصر الاستراتيجيات والممارسات الرامية إلى مساعدة المدعين الذين يُمنعون بغير هذه الطريقة من الوصول إلى الآليات القضائية بسبب التكاليف القانونية، وسيخلص إلى توجيهات بشأن "الخطوات الدنيا" و"خيارات الممارسة السليمة" للدول.

وستُجمع المعلومات، في المقام الأول، عن طريق المشاورات العالمية على الإنترنت ومن خلال عملية المقارنة المفصلة المبينة أدناه (انظر الفرع الثاني - باء). ولاستكمال هذه العمليات، أجرت المفوضية أيضاً استعراضاً لبحوث مقارنة حديثة تناولت تكاليف رفع الدعاوى القانونية بموجب القانون الخاص (انظر الفرع الثالث)؛

(د) العنصر ٤ من المشروع، بشأن الجزاءات الجنائية. سيستقصي هذا العنصر ممارسات الدول الحالية والناشئة فيما يتعلق بالجزاءات الجنائية المفروضة على الشركات بسبب الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، وسيحدد "نماذج الممارسات السليمة" للدول، آخذاً في الاعتبار الممارسات المبتكرة في مجالات أخرى من القانون الجنائي. وستُجمع المعلومات، في المقام الأول، عن طريق المشاورات العالمية على الإنترنت ومن خلال عملية المقارنة المفصلة المبينة أدناه (انظر الفرع الثاني - باء)؛

(هـ) العنصر ٥ من المشروع، بشأن سبل الانتصاف المتاحة في القانون المدني. سيستقصي هذا العنصر ممارسات الدول الحالية والناشئة فيما يتعلق بالتعويضات التي يمنحها القانون المدني (القانون الخاص) عن الأضرار في قضايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي ترتكبها الشركات، وسيستكشف دور الآليات القضائية المحلية في الإشراف على التسويات والتعويضات وتنفيذها، وسيحدد "نماذج الممارسات السليمة" للدول، آخذاً في الاعتبار الممارسات المبتكرة في مجالات أخرى من القانون الخاص. وستُجمع المعلومات، في المقام الأول، عن طريق المشاورات العالمية على الإنترنت ومن خلال عملية المقارنة المفصلة المبينة أدناه (انظر الفرع الثاني - باء)؛

(و) العنصر ٦ من المشروع، بشأن ممارسات وسياسات هيئات الادعاء المحلية. يهدف هذا العنصر إلى التحقيق في الأسباب الكامنة وراء ما يبدو أنه انخفاض شديد في حجم أنشطة وكالات إنفاذ القانون الجنائي المحلية إزاء ادعاء تورط قطاع الأعمال في انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. وسيسعى للوقوف على التحديات التي يواجهها المدعون العامون المحليون في هذه القضايا، ووضع مجموعة من التوصيات للدول بشأن سبل بدء معالجة تلك التحديات. وستُجمع المعلومات ويُجرى التحليل، في المقام الأول، من خلال عمل مباشر مع المدعين العامين وغيرهم من خبراء هيئات إنفاذ القانون والهيئات التنظيمية والمؤسسات الأكاديمية.

باء- المشاورات العالمية على الإنترنت وعملية المقارنة المفصلة

١٤- صُممت عملية البحث في إطار مشروع المساءلة والانتصاف للحرص على أن يكون كل إجراء موصى به حسن التوجيه وقادراً على زيادة احتكام الضحايا إلى العدالة على صعيد الممارسة العملية. وسواءً أُنظِر الأمر تدخلات قانونية أم عملية أم تكنولوجية، لا بد أن تكون قادرة على الاستجابة للاحتياجات والهياكل والسياقات المحلية. وثمة حاجة إلى توافر المعرفة

والحكمة على الصعيد المحلي لتكون المقترحات قابلة للتنفيذ وقادرة على تحقيق النتائج المرجوة. ويتطلب ذلك العمل مع الخبراء في طائفة واسعة من الولايات القضائية، في مختلف المناطق الجغرافية والنظم القانونية والتقاليد ومراحل التنمية الاقتصادية.

١٥ - وللاستفادة القصوى مما هو متاح من وقت وموارد، تُجمع المعلومات لأربعة من العناصر الستة من خلال عمليتي بحث تكمل إحداهما الأخرى وهما: المشاورات العالمية على الإنترنت، وهي عبارة عن استقصاء عالمي على الإنترنت؛ وعملية المقارنة المفصلة، وهي عبارة عن عملية بحث معمق ومركّز يتناول ٢٥ ولاية قضائية تحظى بالاهتمام.

١٦ - وستخضع المعلومات المستقاة من كلتا العمليتين لاستعراض وتحليل يجريهما خبراء استعراض أكاديميون مستقلون وافقوا على الإسهام بوقتهم وخبرتهم في المشروع. ومن أهداف المنهجية إشراك طائفة واسعة من أصحاب المصلحة في عملية البحث وجمع المعلومات وإخضاع جميع النتائج لمشاورات شاملة يجريها أصحاب المصلحة المتعددون. وستستمر العمليتان إلى غاية آب/أغسطس ٢٠١٥، وأنداك ستشرع المفوضية في تحليل خاص بالمشروع بالتعاون مع أصحاب المصلحة والخبراء الأكاديميين.

١٧ - وعند تقديم هذا التقرير، كانت المشاورات العالمية على الإنترنت تمر بمرحلة الإعداد كي تنطلق في نهاية نيسان/أبريل ٢٠١٥. وتتألف المشاورات من استقصاء عالمي على الإنترنت بالإسبانية والإنكليزية والفرنسية، تتاح الفرصة من خلاله لجميع أصحاب المصلحة ذوي المعرفة بولاية قضائية معينة لتقديم المعلومات. ويشمل الاستقصاء اختبارات لتقييم مسؤولية الشركات القانونية بموجب القانون الجنائي والقانون شبه الجنائي والقانون المدني؛ وخيارات تمويل الدعاوى القانونية؛ والجزاءات المفروضة بموجب القانون الجنائي والقانون شبه الجنائي؛ وسبل الانتصاف المتاحة في القانون المدني؛ والمسائل المتعلقة بعمل هيئات الادعاء المحلية في رفع الدعاوى ضد مؤسسات الأعمال. وستبقى المشاورات مفتوحة إلى غاية ١ آب/أغسطس ٢٠١٥.

١٨ - وتشجع المفوضية جميع أصحاب المصلحة المعنيين، ولا سيما الدول، على الإسهام في المشروع بتقديم معلومات من خلال المشاورات العالمية على الإنترنت. وجمع المعلومات عن طائفة واسعة من الولايات القضائية أمر بالغ الأهمية للمساعدة على ضمان مراعاة التوصيات المتعلقة بكل مشروع للحقائق على أرض الواقع. وتسعى المشاورات العالمية على الإنترنت لكفالة جمع البيانات من أكبر عدد ممكن من الولايات القضائية، كي تراعي النتائج في نهاية المطاف مجموعة واسعة من التقاليد والنظم القانونية، وتستجيب للأوضاع الفعلية في مختلف الدول، وتناسب الغرض المقصود في جميع الدول. وتتيح المشاورات أيضاً فرصة لجميع أصحاب المصلحة لتقديم تعليقات على الفرص والتحديات والمعلومات المتعلقة بالقضايا والحالات التي واجهوها.

١٩ - أما عملية المقارنة المفصلة فهي عملية بحث معمق ومركّز قوامها بحوث قانونية يجريها خبراء قانونيون بشأن ٢٥ ولاية قضائية تحظى بالاهتمام، وسُتستخدم نتائجها لإجراء التحليل المقارن. وقد اختيرت الولايات القضائية الخمس والعشرون بعناية لتعكس التنوع الجغرافي

والإقليمي، فضلاً عن تنوع النظم والتقاليد القانونية ومستويات التنمية الاقتصادية. وتتألف العملية من مسارين، يركز أولهما على البحوث القانونية في القوانين الحالية المتبعة في الولايات القضائية التي تحظى بالاهتمام، ويركز الثاني على جمع الخبرات العملية ووجهات النظر من المحامين المدافعين عن المصالح العامة والمحامين الذين يمثلون ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بأنشطة الأعمال أمام المحاكم.

٢٠- وقد بدأت عملية المقارنة المفصلة لمعظم الولايات القضائية المختارة التي تحظى بالاهتمام عند تقديم هذا التقرير. وبعد أن تُقدّم التقارير عن النتائج المنبثقة من المسارين، ستعمل المفوضية مع الأكاديميين على استعراض المعلومات الواردة والمساعدة في وضعها في سياقها مع الإحالة إلى النظام القانوني العام والقضايا الاجتماعية والاقتصادية الأوسع لكل ولاية قضائية تحظى بالاهتمام.

جيم- المشاورات والخطوات المقبلة

٢١- ترمع المفوضية، رهناً بالحصول على الموارد الكافية، عقد اجتماعات ومشاورات الخبراء لكل عنصر من عناصر المشروع الستة تبدأ في أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، وتكتمل بحلول الربع الأول من عام ٢٠١٦. وبالتعاون مع الفريق العامل المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال، ستعرض، خلال المنتدى المعني بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان المقرر عقده في جنيف في الفترة من ١٦ إلى ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، النتائج والتحليل الأولية المنبثقة من العناصر المدرجة في إطار مشروع المساءلة والانتصاف، لتيسير مناقشات عامة يجريها أصحاب المصلحة المتعددون.

٢٢- ويبين الفرع الثالث أدناه ما أسفرت عنه الأنشطة المضطلع بها حتى الآن من نتائج أولية ومجالات تتطلب مزيداً من البحث.

ثالثاً- البحوث الأولية: النواتج والمسائل الرئيسية

ألف- الأعمال التحضيرية المتعلقة بالعنصر ٢ من المشروع: أدوار ومسؤوليات الدول المهمة

٢٣- مثلما ذكر أعلاه، سيستكشف العنصر ٢ من مشروع المساءلة والانتصاف ممارسات الدول ومواقفها فيما يتعلق بالاستخدام المناسب للولاية القضائية خارج الإقليم والتدابير المحلية التي تترتب عليها آثار خارج الحدود الإقليمية. وسيحدد الممارسات السليمة لإرشاد الدول في إدارة المسائل العابرة للحدود، وسيستكشف النماذج الممكنة للتعاون الدولي والثنائي.

٢٤- ولا تثير جميع القضايا المتعلقة بادعاءات انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بأنشطة الأعمال مسائل عابرة للحدود. فقد لا تُطرح أسئلة بشأن الولاية القضائية خارج الإقليم وبشأن

التعاون الدولي في القضايا التي يكون جميع أطرافها موجودين داخل ولاية قضائية واحدة وتكون جميع أحداثها قد دارت في هذه الولاية. غير أن القضايا المتعلقة بتورط قطاع الأعمال في انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان تنطوي بالفعل في كثير من الأحيان على عنصر عابر للحدود. ويعزى ذلك، في العديد من الحالات، إلى وجود مقار الأطراف المعنية في أكثر من ولاية قضائية أو إلى ادعاءات حدوث أو صدور عوامل أخرى متصلة بملاحقة قضائية أو منازعة (مثل الإجراءات المادية أو القرارات) في ولايات قضائية مختلفة.

٢٥- وتطرح القضايا العابرة للحدود مجموعة خاصة من الصعوبات لهيئات إنفاذ القانون المحلية والمدعين العامين والضحايا. فقد وثقت بحوث واسعة النطاق أجرتها منظمات المجتمع المدني وجهات أخرى التحديات الكثيرة التي تعترض الوصول إلى سبل الانتصاف القضائية في هذا النوع من القضايا. ومن ذلك التحديات القانونية (مثل إرساء الاختصاص الشخصي والاختصاص الموضوعي، وتحديد المجموعة الصحيحة من القواعد القانونية التي تسري على القضية، والمشاكل المتعلقة بالإنفاذ) والعديد من المسائل العملية واللوجستية المرتبطة بجمع المعلومات وتوافر الشهود.

٢٦- وفي هذا السياق يدور النقاش حالياً حول الاستخدام المناسب للولاية القضائية خارج الإقليم في قضايا انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بأنشطة الأعمال. ويتمثل أحد الأهداف الرئيسية للعنصر ٢ من المشروع في إيجاد السبل الكفيلة بالاستفادة من الممارسات التي تتبعها الدول، بما في ذلك من المجالات التنظيمية الأخرى، من أجل اقتراح حلول عملية للتحديات التي كثيراً ما تصادف في القضايا العابرة للحدود.

٢٧- وينطلق العنصر ٢ من المشروع من المبدأ التوجيهي ٢، الذي يدعو الدول إلى أن تعلن بوضوح توقعها من جميع مؤسسات الأعمال المقيمة في إقليمها و/أو الخاضعة لولايتها أن تحترم حقوق الإنسان في كل عملياتها. ويرد في التعليق على هذا المبدأ أن الدول اعتمدت مجموعة من النهج في هذا الصدد، تشمل وضع أنظمة جنائية تسمح بالمقاضاة على أساس جنسية مرتكب الجريمة بغض النظر عن مكان حدوثها. ويُشار أيضاً إلى أن هناك عوامل مختلفة يمكن أن تسهم في مدى المعقولية المتصورة أو الفعلية للإجراءات التي تتخذها الدول، مثل استناد هذه الإجراءات أو عدم استنادها إلى اتفاق متعدد الأطراف. كما يرى عدد من هيئات المعاهدات المعنية برصد تنفيذ المعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان أن مسؤوليات الدول الأطراف بموجب الاتفاقيات تشمل اتخاذ خطوات ملائمة تكفل ألا تشكل إجراءات المؤسسات المقيمة في إقليمها أو الخاضعة لولايتها انتهاكاً لحقوق الإنسان في بلدان أخرى^(٤).

(٤) انظر التعليق العام رقم ١٥ الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبيانها بشأن التزامات الدول الأطراف فيما يتعلق بقطاع الشركات والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (E/C.12/2011/1) والتعليق العام رقم ١٦ الصادر عن لجنة حقوق الطفل. وقد أوصى عدد من هيئات المعاهدات الدول باتخاذ تدابير مناسبة لتنظيم سلوك المؤسسات المقيمة في إقليمها أو الخاضعة لولايتها خارج الحدود الإقليمية (انظر، على سبيل المثال، CERD/C/AUS/CO/15-17، الفقرة ١٣؛ و CRC/C/AZE/CO/3-4، الفقرة ٢٩؛ و CRC/C/BHR/CO/2-3، الفقرة ٢١؛ و CRC/C/ITA/CO/3-4، الفقرة ٢٥؛ و CRC/C/KOR/CO/3-4، الفقرة ٢٧). وأيد أيضاً عدد من

٢٨- ويورد المبدأ التوجيهي ٧ سياقاً آخر هاماً للعنصر ٢ من المشروع، إذ يفيد بأنه لما كان خطر الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان يتضاعف في المناطق المتأثرة بالنزاع، فينبغي للدول أن تساعد في كفالة عدم تورط المؤسسات التجارية العاملة في تلك المناطق في هذه الانتهاكات، وذلك بوسائل منها ضمان فعالية سياساتها وتشريعاتها وأنظمتها وتدابير إنفاذها الحالية في معالجة خطر تورط قطاع الأعمال في الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، ينص المبدأ التوجيهي ٢٦ على أن تنظر الدول في سبل الحد من الحواجز القانونية والعملية وغيرها من الحواجز ذات الصلة التي يمكن أن تؤدي إلى الحرمان من الوصول إلى سبل الانتصاف. ويرد في التعليق على المبدأ ٢٦ أن عقبات قانونية يمكن أن تبرز مثلاً عندما يُحرم المدعون من تطبيق أحكام العدالة في دولة مضيئة ولا يستطيعون الوصول إلى محاكم أوطانهم الأصلية بغض النظر عن الأسس الموضوعية للدعوى.

٢٩- وقد ساعدت البحوث السابقة التي تناولت ممارسات الدول في مجالات تنظيمية أخرى في تسليط الضوء على استخدام الدول للولاية القضائية خارج إقليمها والتدابير المحلية التي تترتب عليها آثار خارج الحدود الإقليمية على صعيد الممارسة^(٥). وما فتئت الدول على استعداد في السنوات الأخيرة لاستخدام الولاية القضائية المباشرة خارج الإقليم فيما يتعلق بأنشطة إجرامية مثل الإرهاب وغسيل الأموال والفساد والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والجرائم الجنسية ضد الأطفال. ولدى النظر في هذه المجالات المختلفة، يمكن تحديد أنماط معينة في أوجه استخدام الولاية القضائية خارج الإقليم والتدابير المحلية التي تترتب عليها آثار خارج الحدود الإقليمية، وفي ردود الفعل الناتجة عن ذلك الاستخدام. فعلى سبيل المثال، من الأرجح أن تعتبر الدول المتأثرة هذه التدابير معقولة إذا كانت اللائحة المعتمدة مسموحاً بها بموجب نظام ثنائي أو متعدد الأطراف، وإذا كانت مصممة لمعالجة مسألة تثير اهتماماً دولياً (بدلاً من مصالح محلية في المقام الأول)، وإذا وُضعت بالتشاور مع دول أخرى وتراعي مصالحها، وتتضمن إجراءات لتسوية دعاوى تثير تنازع الولايات القضائية.

٣٠- وقد أبرزت هذه البحوث أيضاً مختلف الخيارات التي قد تكون متاحة للدول لمساعدتها في التغلب على المشاكل العملية التي تواجهها عادة في القضايا العابرة للحدود. ففيما يتعلق بالرشوة والفساد، على سبيل المثال، أجرت الهيئات المكلفة بإنفاذ القانون في دول مختلفة تحقيقات مشتركة وأبرمت اتفاقات خاصة بقضايا محددة تنص على استراتيجيات الإنفاذ الملائمة وتقاسم الجزاءات المالية.

الخبراء والمدافعون عن حقوق الإنسان مبادئ ماسترخت بشأن التزامات الدول خارج حدودها الوطنية في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك في سياق الجهات الفاعلة من غير الدول. ورغم أن هذه المبادئ لم تؤيد ولم تعتمد في منظومة الأمم المتحدة، فهي تقدم معلومات عن آراء كثير من خبراء حقوق الإنسان بشأن موضوع المسؤوليات خارج الحدود الإقليمية بموجب معاهدات حقوق الإنسان.

(٥) Jennifer Zerk, "Extraterritorial jurisdiction: lessons for the business and human rights sphere from six regulatory areas", June 2010

(www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper_59_zerk.pdf)

٣١- وفي إطار متابعة التوصيات المنبثقة من الدراسة الأولية التي طلبت المفوضية إجرائها في عام ٢٠١٣ وتناولت فعالية الآليات القضائية المحلية، سينظر العنصر ٢ من المشروع في مدى إمكانية تطبيق نماذج التعاون الدولي والدروس المتعلقة باستخدام الولاية القضائية خارج الإقليم، المستخلصة من المجالات التنظيمية الأخرى، للمساعدة في التغلب على التحديات التي تطرحها القضايا العابرة للحدود التي تنطوي على انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بأنشطة الأعمال.

٣٢- وعند تقديم هذا التقرير، كانت دراستان أوليتان منفصلتان قد أُنجِزتا للعنصر ٢ من المشروع. ورغم أن الدراستين تناولتا مواضيع مختلفة جداً، فقد كان لهما هدف أساسي مشترك ألا وهو جمع الأدلة التجريبية التي يمكن أن تسلط الضوء على ممارسات الدول ومواقفها فيما يتعلق باستخدام المناسب للولاية القضائية خارج الإقليم والتدابير المحلية التي تترتب عليها آثار خارج الحدود الإقليمية.

باء- استعراض تدخلات الدول في حالات تأكيد محاكم الولايات المتحدة ولايتها القضائية خارج إقليمها في القضايا المنظور فيها بموجب قانون دعاوى الضرر التي يرفعها الأجانب

٣٣- يمنح قانون دعاوى الضرر التي يرفعها الأجانب (قانون الولايات المتحدة، الباب ٢٨، المادة ١٣٥٠) المحاكم الاتحادية الابتدائية في الولايات المتحدة الولاية القضائية على أي دعوى مدنية يرفعها أجنبي بسبب ضرر ناتج فقط عن انتهاك قانون الأمم أو معاهدة للولايات المتحدة. وسعى المدعون في العقود الأخيرة لاستخدام هذا القانون من أجل رفع دعاوى أمام محاكم الولايات المتحدة بشأن انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة في الخارج، بما في ذلك القضايا التي تنطوي على مزاعم انتهاكات ارتكبتها مؤسسات أعمال يوجد مقرها خارج الولايات المتحدة. ورغم أن عدد القضايا الناجحة قليل، اعتبر الضحايا وممثلوهم هذا القانون وسيلة هامة للانتصاف عندما لا يتسنى للمشتكين الحصول على انتصاف عن طريق محاكم الدولة التي حدث فيها الانتهاك المزعوم. وتثير هذه القضايا، بحكم طبيعتها، أسئلة بشأن التأكيد المناسب للولاية القضائية خارج الإقليم. وفي عدد من القضايا المرفوعة في إطار هذا القانون، تدخلت الدول والوكالات الحكومية في الدعاوى من خلال رسالة أو إعلان أو (في معظم الحالات) من خلال موجزات أصدقاء المحكمة للتعبير عن آرائها بشأن الحدود المناسبة للولاية القضائية في القضية المعنية أو، بوجه أعم، على سبيل السياسة العامة المتبعة. وتهدف هذه الدراسة إلى استعراض أكبر عدد ممكن من هذه التدخلات الصادرة عن الدول، وبحث ما يمكن أن تكشف عنه من ممارسات الدول وآرائها السابقة والحالية فيما يتعلق باستخدام الولاية القضائية خارج الإقليم في القضايا التي تنطوي على ادعاءات بتورط قطاع الأعمال في انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. وتبحث الدراسة بوجه خاص ما يلي:

(أ) ما هي الحجج الرئيسية المقدمة لتأييد أو معارضة استخدام الولاية القضائية خارج الإقليم في قضايا حقوق الإنسان؟

(ب) كيف تختلف هذه الحجج عن الحجج التي تؤيد أو تعارض الولاية القضائية خارج الإقليم في المجالات التنظيمية الأخرى؟

(ج) ما مدى توافق آراء الدول بالفعل بشأن الظروف التي ينبغي أن يُحظر فيها استخدام الولاية القضائية خارج الإقليم أو يُسمح به أو يُشجّع عليه في قضايا حقوق الإنسان، والقيود التي ينبغي مراعاتها؟

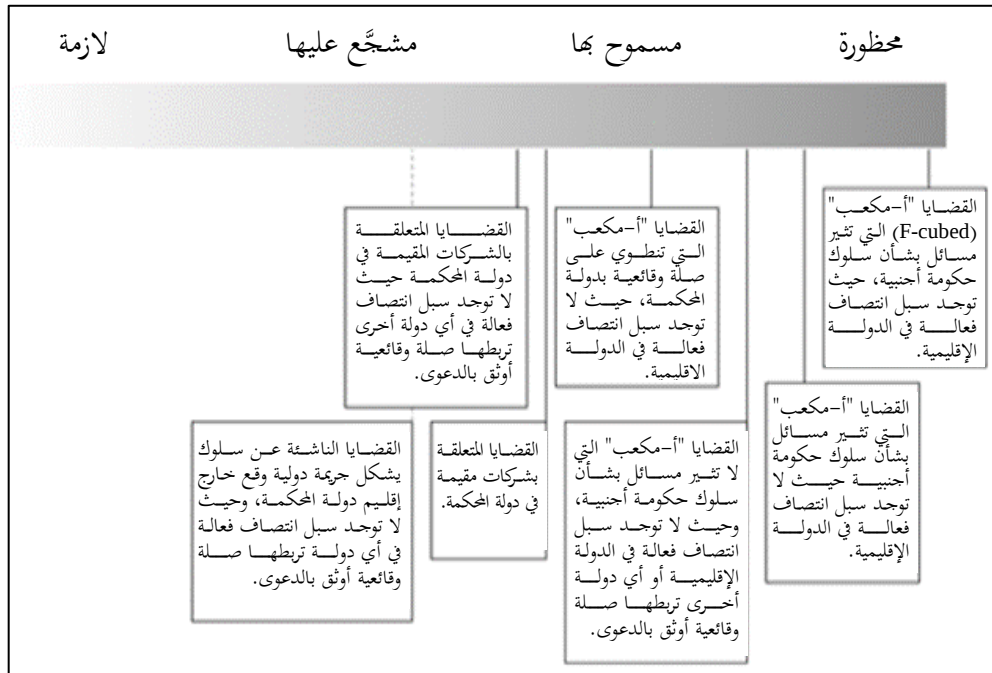
(د) ما هي الضمانات التي تعتبرها الدول أفضل من غيرها لدرء المطالبات "المفرطة" بالولاية القضائية خارج الإقليم، وما هي أفضل السبل لتسوية المنازعات المتعلقة بالاختصاص القضائي؟

٣٤- وأجري الاستعراض في نيسان/أبريل ٢٠١٥. وبينت المعلومات الواردة في قواعد البيانات القانونية أن تدخلات الدول، فيما يتعلق بمسائل الاختصاص القضائي البالغ عددها حوالي ٣٠ تدخلاً، جرت في ما لا يقل عن ١٠ قضايا قانونية منفصلة. ثم استُعرضت هذه الموجزات والورقات (الصادرة في ١٢ ولاية قضائية مختلفة)؛ وأُحيط علماً أيضاً بالحجج المؤيدة والحجج المعارضة للولاية القضائية خارج الإقليم وبالتعليقات والشواغل المتصلة بكل قضية. وثمة اعتراف بأن هذه الموجزات المقدمة من أصدقاء المحكمة والتدخلات الأخرى قُدمت في سياق قانوني يعود إلى ما قبل القرار التاريخي الصادر في عام ٢٠١٣ عن المحكمة العليا في الولايات المتحدة في قضية كيوبل ضد شركة النفط الهولندية الملكية. ولكن ذلك لا يفتقر من أهمية هذه الوثائق باعتبارها أدلة على ممارسات الدول ومواقفها السابقة والحالية فيما يتعلق باستخدام الولاية القضائية خارج الإقليم في القضايا المدنية التي تثير ادعاءات تورط قطاع الأعمال في انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان.

٣٥- وقد تدخل عدد قليل فقط من الدول في مسائل الاختصاص القضائي، في قضايا يُنظر فيها بموجب قانون دعاوى الضرر التي يرفعها الأجانب. والولايات المتحدة هي الدولة التي تدخلت أكثر من غيرها ضمن هذه الدول، تليها الدول التي كان توجد فيها مقار الشركات المدعى عليها في قضايا محددة. وسعى عدد ضئيل فقط من الدول للتدخل في قضايا تتعلق بأنشطة وانتهاكات مزعومة حدثت في أقاليمها يُنظر فيها بموجب قانون دعاوى الضرر التي يرفعها الأجانب. ويعني ذلك أن من المستحيل أن تُستخلص من هذه البيانات وحدها استنتاجات قاطعة بشأن مدى وجود توافق في الآراء حول استخدام الولاية القضائية خارج الإقليم في قضايا حقوق الإنسان. وينبغي الاعتراف أيضاً بأن هذه الموجزات تشمل فترة تمتد عدة عقود، وبأن الآراء والمواقف داخل الدول قد تغيرت، ولا سيما في الدول التي تغيرت فيها الإدارات. ومع ذلك، تساعد نتائج الدراسة بالفعل في تسليط الضوء على سيناريوهات القضايا التي اعترض فيها على الولاية القضائية خارج الإقليم، وعلى درجات هذا الاعتراض في مختلف أنواع القضايا، وعلى سيناريوهات القضايا التي كان من الأرجح أن تُقبل فيها ممارسة الاختصاص القضائي الموضوعي خارج الإقليم.

٣٦- واستناداً إلى موجزات أصدقاء المحكمة التي قدمتها الدول وتدخلاتها الأخرى التي استُعرضت في سياق هذه الدراسة، يحاول الشكل الوارد أدناه تحديد الموقع الذين يمكن أن تُدرج فيه أنواع شتى من القضايا ضمن نطاق يضم المواقف التي يمكن أن تتخذها الدول إزاء ممارسة الاختصاص القضائي الموضوعي خارج الإقليم في قضايا ادعاء تورط الشركات في انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، ويصنفها من "مخطورة" في أحد طرفي النطاق إلى "لازمة" في الطرف الآخر. ولم تكشف الدراسة عن أي دليل على ممارسات تتبعها الدول توحى باحتمال وجود قضايا انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بأنشطة الأعمال يلزم فيها ممارسة الاختصاص القضائي الموضوعي كمسألة مشمولة بالقانون الدولي العربي، أو يُشجّع عليها على سبيل السياسة العامة. ومع ذلك، هناك عدد من السيناريوهات الممكنة الأخرى التي تندرج في مواقع أخرى داخل النطاق، بين فئتي الممارسة "المخطورة" والممارسة "المسموح بها".

شكل يبين النطاق الذي يمكن أن تندرج ضمنه مواقف الدول إزاء ممارسة الولاية القضائية خارج إقليمها في سيناريوهات مختلفة، وفقاً لما يشير إليه مضمون تدخلات الدول في القضايا التي يُنظر فيها بموجب قانون دعاوى الضرر التي يرفعها الأجانب



ملحوظة: أُعد هذا الشكل لأغراض المناقشة فقط. وهو يستند إلى الإشارات الواردة في مضمون تدخلات الدول في القضايا التي يُنظر فيها بموجب قانون دعاوى الضرر التي يرفعها الأجانب، وهي تدخلات قام بها عدد قليل فقط من الدول المهتمة بالأمر، مثلما أقر به أعلاه. ولا يمثل هذا الشكل آراء المفوضية، ولا ينبغي أن يُعتبر أنه يمثل آراءها بشأن مدى قانونية ممارسة الولاية القضائية خارج الإقليم في سيناريوهات مختلفة أو مدى استصوابها (أو خلاف ذلك)، أو بشأن المعايير التي ينبغي تطبيقها لتحديد مدى قانونية تلك الممارسة. وتُستخدم في الشكل أعلاه عبارة "أ-مكعب" في القضايا التي تكون فيها الدعوى مرفوعة من مشتكك أجنبي ضد مدعى عليه أجنبي بشأن أنشطة مؤسسة أعمال أجنبية.

٣٧- وبالإضافة إلى ذلك، يُبرز استعراض موجزات أصدقاء المحكمة عدة مجالات تتسم بعدم اليقين وبإمكانية اختلاف النهج التي تتبعها الدول إزاء مسائل رئيسية مثل "الولاية القضائية المدنية العالمية"، وانطباق مبدأ "استنفاد سبل الانتصاف القانونية"، ومدى الحاجة إلى صلة وقائية بين الدعوى ودولة التقاضي (أي "دولة المحكمة") كي يتسنى لمحاكم دولة المحكمة أن تمارس ولايتها القضائية، وأخيراً مدى احتمال تأثير طبيعة الانتهاك وخطورته في كيفية تطبيق قواعد الولاية القضائية. وستُبحث الأسئلة المنبثقة من هذه الدراسة بخصوص هذه المسائل بالذات، فضلاً عن نتائج الدراسة عموماً، بحثاً أكمل في جلسات التحاور مع الممثلين الحكوميين المقرر عقدها في وقت لاحق من عام ٢٠١٥ (رهنأً بحصول المفوضية على أموال كافية)، كجزء من برنامج العمل المقرر في إطار هذا العنصر من المشروع ٢.

جيم- استقصاء بشأن الأحكام الرئيسية وممارسات الدول بموجب مجموعة مختارة من صكوك منظمة العمل الدولية

٣٨- حددت المفوضية، في إطار أعمالها التحضيرية للعنصر ٢ من المشروع، ضرورة التوصل إلى فهم أفضل لمدى تعاون الدول بالفعل في مجال انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بأنشطة الأعمال، والأشكال المختلفة التي يمكن أن يتخذها هذا التعاون. وتحقيقاً لهذه الغاية، أجرت المفوضية استعراضاً لأحكام مجموعة مختارة من معاهدات وبروتوكولات منظمة العمل الدولية ولممارسات الدول عملاً بها، تهدف إلى مكافحة مجالين محددين من انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بأنشطة الأعمال، وهما السخرة وأسوأ أشكال عمل الأطفال^(٦). وتروم الدراسة تحقيق الأهداف التالية:

(أ) بحث النهج المتبع في بعض معاهدات منظمة العمل الدولية إزاء المسائل والمشاكل العابرة للحدود، ولا سيما مدى وجوب عمل الدول الأطراف على تنظيم أطراف أجنبية وتنظيم سلوكها والتعاون على تحديد الجناة والتحقيق معهم وإنفاذ القانون عليهم؛

(ب) توضيح النطاق الجغرافي لأحكام المعاهدات المتعلقة بالوصول إلى سبل الانتصاف؛

(ج) جمع المعلومات عن ممارسات الدول بموجب هذه الأحكام بغية معرفة كيفية تفسير الدول الأطراف التزاماتها بموجب المعاهدات فيما يتعلق بالتنظيم والإنفاذ والوصول إلى سبل الانتصاف على الصعيد العملي.

٣٩- ونفذت المفوضية المشروع في شباط/فبراير وآذار/مارس ٢٠١٥ في شكل استعراض مكتبي أسهمت فيه منظمة العمل الدولية. وركز استعراض الصكوك الدولية على المعاهدات

(٦) يمكن الاطلاع على الدراسة بأكملها على الرابط التالي:

www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRstudyondomesticlawremedies.aspx

الرئيسية وتوصيات المنظمة المتعلقة بالسخرة وأسوأ أشكال عمل الأطفال. وبالإضافة إلى ذلك، شمل الاستعراض أيضاً معاهدات المنظمة المتعلقة بالعمال المهاجرين وأفراد المجتمعات الأصلية، لأن هاتين الفئتين معرضتان بوجه خاص لتلك الانتهاكات. ولفهم ممارسات الدول فيما يتعلق بمجالي التركيز فهماً أفضل، تلا الاستعراض تحليلاً لأحدث التعليقات الصادرة عن الهيئات المعنية برصد معاهدات المنظمة على عينة تضم ٣٥ ولاية قضائية (منها الولايات القضائية الخمس والعشرون التي تحظى بالاهتمام واختيرت لأغراض عملية المقارنة المفصلة).

٤٠ - وتشير نتائج الدراسة الأولية إلى أنه حتى عندما تُشجّع الدول الأطراف بشدة على النظر في استخدام الولاية القضائية خارج الإقليم لمكافحة الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان التي يرتكبها رعاياها، فإن ذلك أسلوب تنظيمي قليلاً ما يُلجأ إليه في الممارسة العملية ولا يتبع إلاّ حيال عدد قليل من الجرائم. ويبدو أن التدابير التي تنفذها الدول الأطراف فيما يتعلق بمؤسسات الأعمال تركز بأكملها تقريباً على الحالات التي تؤثر في حقوق الإنسان داخل الإقليم الوطني. ولم تُحدّد في معرض الدراسة أي أمثلة على التدابير الرامية تحديداً إلى معالجة تأثيرات مؤسسات الأعمال خارج الحدود الإقليمية، رغم تحديد أمثلة على "التدابير المحلية التي تترتب عليها آثار خارج الحدود الإقليمية"، كالحملات الإعلامية العامة التي تُنظم عن طريق البعثات الدبلوماسية الأجنبية، ومراقبة المنظمات المكلفة بالتعيين عن كثب. وبالإضافة إلى ذلك، حددت الدراسة أمثلة كثيرة ومتنوعة على مبادرات التعاون الدولي والإقليمي. ومن ذلك مبادرات جمع المعلومات وتبادل المعلومات للمساعدة في الكشف عن الجرائم، ومشاريع المساعدة التقنية وبناء القدرات والتوعية، والاتفاقات الثنائية والإقليمية التي تشمل المسائل التشغيلية، والمبادرات الرامية إلى إطلاع الناس على حقوقهم وتوجيه ضحايا الانتهاكات إلى أماكن الحصول على المساعدة.

دال - الأعمال التحضيرية المتعلقة بالعنصر ٣ من المشروع: تجاوز العقوبات المالية التي تعترض الدعاوى القانونية

٤١ - تؤكد دراسات متتالية للعقبات التي تحول دون الوصول إلى سبل الانتصاف، بما فيها الدراسة الأولية التي طلبت المفوضية إجرائها في عام ٢٠١٣، أن المصاعب المالية التي تعترض الدعاوى القانونية يمكن أن تكون من أصعب العقبات على صعيد الممارسة. وتسلم بذلك المبادئ التوجيهية أيضاً. ففي التعليق على المبدأ ٢٦، يرد أن عقبات عملية وإجرائية قد تبرز أمام الوصول إلى سبل الانتصاف القضائية عندما تتجاوز تكاليف تقديم الشكاوى ما يشكل رادعاً مناسباً يحول دون رفع دعاوى تفتقر إلى أسس وجيهة، و/أو عندما لا يمكن تخفيض هذه التكاليف إلى مستويات معقولة من خلال الدعم الحكومي، والآليات القائمة على السوق (مثل تأمين التقاضي وهيكل الرسوم القانونية)، أو غيرها من الوسائل.

٤٢ - وأبرزت الدراسة الأولية التي طلبت المفوضية إجرائها في عام ٢٠١٣ العديد من أوجه الاختلاف بين الولايات القضائية فيما يتعلق بمدى اتخاذ الدول خطوات للحد من الحواجز المالية التي تعترض الدعاوى القانونية، وتوافر خيارات شتى وإمكانية الأخذ بها لخفض التكاليف وتقليل المخاطر المالية على صعيد الممارسة. وتسهم أوجه الاختلاف هذه، (بالإضافة إلى عوامل أخرى محددة في الدراسة)، في العديد من المشاكل الهيكلية في نظام الانتصاف المحلي بوجه عام، من بينها تفاوت مستويات الحماية القانونية، وإلى حد ما تشوهات في أنماط استخدام الآليات القضائية التي قد تؤثر في التطوير القانوني والاحتكام إلى القضاء في الأجل الطويل. ونظراً إلى ما تكتسبه مسائل التمويل القانوني من أهمية استراتيجية في الآجال القصير والمتوسط والطويل، برز تجاوز العقبات المالية التي تعترض الدعاوى القانونية كموضوع رئيسي لأعمال المفوضية في المستقبل، وسيُتناول من ثم عن طريق مسار عمل مخصص في مشروع المساءلة والانتصاف الذي تنفذه المفوضية. وسيبحث العنصر ٣ من المشروع الاستراتيجيات والممارسات الرامية إلى مساعدة المدعين الذين يتعذر عليهم من دون ذلك الوصول إلى الآليات القضائية بسبب التكاليف القانونية، وسيخلص إلى توجيهات بشأن "الخطوات الدنيا" و"خيارات الممارسة السليمة" للدول.

٤٣ - ووقفت المفوضية على ضرورة إجراء مزيد من البحوث، لا تتناول فعالية الخيارات التنظيمية المختلفة فحسب، بل تنطرق أيضاً إلى مجموعات الخيارات المتاحة التي من الأرجح أن تحقق مجتمعة نتائج مثلى، والحدوى من الخيارات في ظل الهياكل القانونية والظروف المختلفة ومستويات التنمية الاقتصادية. وستُجمع معلومات مفصلة (عن مسائل من قبيل توافر الدعم الحكومي في قضايا حقوق الإنسان المتصلة بأنشطة الأعمال، ومصادر التمويل الأخرى من أطراف ثالثة، والمساعدة المجانية، وترتيبات الحصول على الأتعاب شريطة كسب القضايا، وقواعد نقل التكاليف، والأساليب والقواعد الأخرى التي تترتب عليها آثار في تكاليف التقاضي التي يتحملها آحاد المدعين) من أكبر عدد ممكن من الولايات القضائية المختلفة في جميع أنحاء العالم عن طريق المشاورات العالمية على الإنترنت، ومن خلال عملية المقارنة المفصلة للولايات القضائية الخمس والعشرين التي تحظى بالاهتمام. وفي إطار هذه العمليات، سيُطلب من أصحاب المصلحة تقديم آرائهم بشأن فعالية مختلف التدابير ومجموعات التدابير، وسبل تحسينها. وستُراعى هذه التعليقات عند وضع التوجيهات العملية المشار إليها أعلاه.

٤٤ - وقد استرشدت منهجية البحث التي اتبعتها المفوضية في العنصر ٣ من المشروع بالتحقيقات السابقة والجارية في تكاليف الإجراءات المدنية والجنائية على الصعيد المحلي. وشملت الأعمال التحضيرية لهذا العنصر استعراضاً للبيانات ونتائج البحوث التي جمعها الباحثون من

جامعة أوكسفورد خلال عام ٢٠٠٩ في أعقاب دراسة لتكاليف وتمويل التقاضي المدني في أكثر من ٣٠ ولاية قضائية في مختلف أنحاء العالم^(٧).

٤٥ - وتُبرز دراسة أوكسفورد عدداً من الاتجاهات ذات الصلة بالأعمال المقبلة بشأن مشروع المساءلة والانتصاف. وتشمل هذه الاتجاهات التقلص الشديد الذي تشهده دول كثيرة في حجم المساعدة القضائية المتاحة، والاهتمام المتزايد بالأتعاب المشروطة (بما في ذلك في الدول التي أظهرت عادة مقاومة ثقافية شديدة لفكرة دفع أتعاب المحامين من نسبة مئوية من التعويض على الأضرار المدنية)، والتطورات الجارية في أسواق تأمين التقاضي، ووصول ممالي التقاضي من أطراف ثالثة. وتؤثر بعض الأفكار الأخرى المستقاة من دراسة أوكسفورد في المشروع بوجه أعم، بما في ذلك العواقب غير المقصودة التي يمكن أن تنتج عن الإصلاح التنظيمي الجزئي، والحاجة إلى فهم سليم للروابط القائمة بين مختلف تدابير الاحتكام إلى العدالة، والتي تؤثر في فعاليتها على صعيد الممارسة. وأخيراً، تُذكر دراسة أوكسفورد بأن المسائل المتعلقة بالعقوبات المالية التي تعترض الدعاوى القانونية لا يمكن أن تُفصل تماماً عن مسائل أوسع نطاقاً بشأن هيكل نظم الانتصاف المدني وكفاءتها. ومرد ذلك وجود العديد من جوانب الإجراءات المدنية والمبدأ القانوني، المشمولة بمسارات عمل أخرى في المشروع (انظر الفرع الثاني - ألف)، التي ستترتب عليها آثار في التكاليف القانونية ومستويات المخاطر المالية التي يواجهها المدعون.

٤٦ - ويمكن أن يثير ذلك مسائل كثيرة أخرى لا يمكن أن يشملها مشروع المساءلة والانتصاف من الناحية الواقعية، ولكن المفوضية تقر بأهمية الكفاءة وتدابير خفض التكاليف باعتبارها جزءاً من استراتيجية شاملة للتصدي للعقوبات المالية التي تعترض الدعاوى القانونية. ولذلك ستجمع المفوضية المعلومات والتعليقات بشأن المبادرات المحلية الرامية إلى تحسين كفاءة الآليات القضائية وأدائها، ولا سيما في سياق القضايا التي تنطوي على انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بأنشطة الأعمال، بالإضافة إلى المعلومات عن مختلف خيارات التمويل. ومن المعلومات المطلوبة ما يتعلق بالسبل التي تتبعها الآليات القضائية حالياً للاستفادة، أو النظر في الاستفادة، من التطورات التكنولوجية والتطورات الأخرى لترشيد العمليات القضائية وتبسيطها.

رابعاً - ملاحظات ختامية

٤٧ - أطلقت المفوضية مشروع المساءلة والانتصاف اعترافاً منها بالحاجة إلى زيادة التركيز الدولي على مسألة الوصول إلى سبل الانتصاف في القضايا التي تنطوي على تأثير أنشطة الأعمال في حقوق الإنسان، واستجابةً منها لقرار مجلس حقوق الإنسان ٢٢/٢٦. ويهدف المشروع إلى المساهمة في جعل الاستجابات القانونية المحلية أعدل وأوفر وأكثر فعالية لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بأنشطة

(٧) Christopher Hodges, Stefan Vogenauer and Magdalena Tulibacka, eds., *The Costs and Funding of Civil Litigation: a Comparative Perspective* (Oxford, Hart Publishing, 2010)

الأعمال، ولا سيما في قضايا الانتهاكات الجسيمة. وستعرض المفوضية، وفقاً للولاية المسندة إليها من المجلس، الاستنتاجات المنبثقة من المشروع في تقرير نهائي كي ينظر فيه المجلس في دورته الثانية والثلاثين. ويتضمن هذا التقرير لمحة عامة عن نطاق المشروع وأهدافه والتقدم المحرز فيه.

٤٨ - وستُجمع معظم المعلومات عن مشروع المساواة والانتصاف من خلال عمليتين شاملتين هما: المشاورات العالمية على الإنترنت، التي تأخذ شكل استبيان عالمي على الإنترنت، وعملية المقارنة المفصلة، وهي عملية بحث معمق أكثر تركيزاً يتناول ٢٥ ولاية قضائية تحظى باهتمام الدراسة. وستكون المشاورات العالمية مفتوحة إلى غاية ١ آب/أغسطس ٢٠١٥، ويمكن الوصول إليها عن طريق موقع المفوضية على الإنترنت. وتشجع المفوضية جميع الدول على استيفاء الاستبيان من أجل المساعدة على ضمان استناد نتائج المشروع إلى أوسع قاعدة بحث ممكنة، وأن تناسب هذه النتائج في نهاية المطاف مجموعة واسعة من الولايات القضائية. وتشجع المفوضية أيضاً جميع الجهات المعنية الأخرى، بمن في ذلك المحامون والباحثون الأكاديميون وممثلو النقابات ومنظمات المجتمع المدني وأصحاب المصلحة ومؤسسات الأعمال وغيرها، على استيفاء الاستبيان.

٤٩ - وقد أنشئ مركز للمعلومات على الإنترنت لمشروع المساواة والانتصاف يمكن الوصول إليه عن طريق بوابة مخصصة متاحة على موقع مركز المعلومات المتعلقة بأنشطة الأعمال وحقوق الإنسان^(٨). ويتضمن موقع المشروع وموقع المفوضية على الإنترنت معلومات أساسية عن المشروع ستُحدَّث كلما أُحرز تقدم في هذا الصدد.

٥٠ - وستُستخدم نتائج الأعمال التحضيرية المضطلع بها في إطار العنصر ٢ من المشروع (انظر الفقرات ٣٣-٤٠) للمساعدة في توجيه عملية الإعداد لمناقشات حلقات العمل التفاعلية بشأن مسائل التنظيم والإنفاذ عبر الحدود، والتحديات التي يطرحها تورط قطاع الأعمال في انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، ولتوفير سياق عملي لتلك المناقشات. ومن المقرر أن تُجرى هذه المناقشات في النصف الثاني من عام ٢٠١٥، رهنأً بحصول المفوضية على أموال كافية. وستروم هذه الحلقات تحقيق الأهداف التالية:

(أ) توضيح المشاكل القانونية والعملية التي يمكن أن تنشأ في القضايا العابرة للحدود؛

(٨) انظر - <http://business-humanrights.org/en/ohchr-launches-%E2%80%99Accountability-and-remedy-project%E2%80%99D>

(ب) فهم السبل التي يمكن بها للآراء السائدة بشأن الأدوار والمسؤوليات أن تشكل استجابات الدول؛

(ج) الاستفادة من الخبرة المكتسبة من مجالات تنظيمية أخرى من أجل النظر في الطرق التي يمكن أن تساعد الدول على التعاون لمواجهة التحديات التي تطرحها القضايا العابرة للحدود؛

(د) إجراء اختبارات وإتاحة الفرصة للمشاركين للرد على مختلف نماذج التعاون الدولي الممكنة؛

(هـ) تحديد العناصر التي يمكن أن تكون أساساً مبدئياً لاتخاذ إجراءات مناسبة فيما يتعلق بشؤون الاختصاص القضائي.

٥١- وستمكن الأعمال التحضيرية المتعلقة بالعنصر ٣ من المشروع (انظر الفقرات ٤١-٤٦) من التقدم فيه بفعالية وكفاءة وبطريقة تستند إلى الدراسة الأكاديمية السابقة. ومثلما ذكر أعلاه، كانت للأفكار المستقاة من دراسة أوكسفورد قيمة في المساعدة على تشكيل الأجزاء ذات الصلة من عملية المقارنة المفصلة والمشاورات العالمية على الإنترنت.

٥٢- ويضم مشروع المساءلة والانتصاف ستة مسارات عمل مختلفة (انظر الفقرة ١٣)، اختير كل واحد منها بناءً على مسائل حُددت في البحوث السابقة التي أجرتها المفوضية، وتبين من خلالها أن المسار يتطلب زيادة توضيح السياسات والمبادئ، وبناءً على قيمته الاستراتيجية. ورغم أن كل عنصر يتميز عن غيره وله منهجية خاصة به، ثمة روابط هامة بين العناصر جميعها.

٥٣- وستُعرض نتائج مسارات العمل الستة كلها، وأي توصيات وتوجيهات تنبثق من هذا العمل، على أصحاب المصلحة للتشاور بشأنها في الفترة الممتدة بين أيلول/سبتمبر ٢٠١٥ والربع الأول من عام ٢٠١٦. وبالإضافة إلى ذلك، ستُعرض النتائج الأولية والتحليلات المستخلصة من هذه العناصر في المنتدى المعني بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان، المقرر عقده في جنيف في الفترة من ١٦ إلى ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، كي يتسنى لأصحاب المصلحة المتعددين إجراء مشاوراتهم في شكل مفتوح.